

Asia: E 125/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus / COM-tiedonanto ja COM-tiedonannon liite /COM(2020) 609

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistukseen liittyvässä kysymyksessä.

Lausunto perustuu E-kirjeeseen 125/2020 ja sen liiteasiakirjaan sekä komission tiedonantoon uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta sekä sen liiteasiakirjana toimitettuun etenemissuunnitelmaan (COM(2020) 609 final). Lausunnossa ei käsitellä yksityiskohtaisesti muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen sisältyviä asetusehdotuksia, joista on annettu erilliset kirjelmät.

Katson, että uudet maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseksi tehdyt ehdotukset ovat tärkeitä ja tarpeellisia. On myös tärkeää, että Suomi suhtautuu avoimen myönteisesti asiaa koskeviin keskusteluihin sekä painottaa kansainvälistä oikeutta ja perus- ja ihmisoikeuksia. Ehdotusten toteutuminen riippuu paljon siitä, missä muodossa uudistukseen sisältyvät asetukset hyväksytään.

Yleisesti esityksestä on myös todettava, että turvapaikkapolitiikka ei näytä siirtyvän ylikansalliseen suuntaan, vaan jäsenvaltioilla säilyy päätösvalta turvapaikka- ja palautuspäätöksissä. Jäsenvaltioiden erot turvapaikkahakemusten hyväksymisessä ovat edelleen huomattavat, eikä esitys tuo yhteisvastuusta ja prosessien harmonisoinnista huolimatta juurikaan kehitystä tähän tilanteeseen. Komission esityksen tavoitetaso onkin oletettavasti asetettu vastaamaan jäsenvaltioiden olemassa olevia kantoja. Alla esitän muutamia yleisiä kommentteja uudistuksen painopisteistä.

1. Huolimatta inhimillisyyden retorisesta painotuksesta komission ehdotuksissa keskiössä on valtioiden välinen joustava yhteisvastuu. Tämä perustuu oletettavasti tavoitteeseen saada kaikki jäsenvaltiot hyväksymään annetut ehdotukset, mutta samalla vähemmälle huomiolle yhteisvastuumekanismin toiminnassa jäävät yksilöiden oikeudet. Turvapaikkahakemusten käsittelyprosessit eivät ehdotuksissa riippuisi niinkään hakijoiden yksilöllisestä tilanteesta, vaan käsittelypaikka ja -menetelmä riippuisi mm. lähtömaasta ja ensimmäisen saapumismaan tilanteesta (esim. paine- tai kriisitilanne). Se voisi tarkoittaa esimerkiksi siirtoa nopeutettuun rajamenettelyyn, pääsyä

normaaliin menettelyyn ensimmäisessä maahantulomaassa tai siirtoa toiseen maahan joko aiempien siteiden tai sisäisten siirtojen perusteella. Myös palautettavat ihmiset voivat tulla siirretyiksi toiseen EU-maahan, mikäli palauttamien ei onnistu. Tällaiset toimet voivat olla ongelmallisia yksilön oikeuksien näkökulmasta, koska hakijan yksilöllinen tilanne ei välttämättä tule asianmukaisesti huomioon otetuksi. Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista voi olla myös se, että päätös turvapaikasta voi riippua enemmän siitä, missä maassa se satutaan käsittelemään kuin hakijan todellisesta tilanteesta.

2. **Tiedonanto sisältää myös kolmansien maiden kansalaisten asemaa parantavia ehdotuksia.** Näitä ehdotuksia ovat muun muassa EU:ssa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntäminen kolmen vuoden jälkeen nykyisen viiden sijaan, laillisten maahantuloväylien parantaminen sekä kotouttamisen tehostaminen. Näiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää myös konkreettisia käytännön toimia, kuten kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin muuttamista, sinistä korttia koskevan direktiivin uudistamista ja ehdotetun EU:n osajareservin täytäntöönpanoa. Matalan ja keskitason osaamistason työntekijöiden maahanpääsyedellytysten parantaminen vaikuttaa sen sijaan olevan vaikeampi hyväksyä joissakin jäsenmaissa. Kotouttamispolitiikka puolestaan on edelleen jäsenvaltioiden vastuulla, ja kotouttamista koskevan toimintasuunnitelman laatiminen ei välttämättä tosiasiaissa paranna jäsenvaltioiden kotouttamiskäytäntöjä.
3. **Takaisinottosopimusten viisumikäytäntöihin sidottu ehdollisuus saattaa vaikeuttaa suhteettomasti kolmansien maiden yksittäisten kansalaisten mahdollisuuksia.** Komission ehdottama takaisinottosopimusten yhdistäminen maiden viisumikäytäntöihin EU:n kanssa voi johtaa kolmansien maiden kansalaisten viisuminsaantivaikeuksiin, vaikka yksittäisillä kansalaisilla ei ole mahdollista vaikuttaa maansa takaisinottokäytäntöihin. Olisi oikeudenmukaisempaa sitoa takaisinottosopimukset ennemminkin toimiin, jotka kannustavat valtionjohtoa tekemään ja noudattamaan sopimuksia.
4. **Palauttamiseen panostaminen ei ylipäättään riipu niinkään Euroopan unionin toimista vaan ennemmin suhteista kolmansien maiden kanssa.** Tästä kertoo muun muassa komission tiedonannon viittaus siitä, että ”jäsenvaltiot voivat keskittyä kansallisiin, joiden kohdalla ne pitävät palauttamisen toteuttamismahdollisuuksia parempina” (s. 6). Palauttamisen tukijärjestelmän vaihtoehto sisäisten siirtojen sijaan

on ilmeisesti laadittu juuri ajatellen sellaisia maita, jotka eivät suostu sisäisiin siirtoihin. Palauttamiseen ylipäättään liittyy monia haasteita, ja ehdotuksen mukaan jäsenmaat olisivat velvollisia ottamaan omassa maassaan vastuun palautettavista, jos palauttaminen ei onnistu kahdeksan kuukauden kuluessa. Tämän vuoksi palauttamisavun valitseminen sisäisten siirtojen sijaan ei välttämättä olisi todellisuudessa kovin houkutteleva vaihtoehto. Toisaalta palauttamishaasteet voivat kannustaa osallistumaan sisäisiin siirtoihin, ja sisäisten siirtojen käyttö vaikuttaa puolestaan olevan toivotuin yhteisvastuun osoittamisen vaihtoehto.

Niin jäsenvaltioiden oikeudenmukaisemman yhteisvastuun kuin turvapaikkakäytäntöjen yhdenmukaistamisen vuoksi olisi joka tapauksessa tärkeää päästä nopeasti sopuun niin uusista asetusehdotuksista kuin jo aiemmin aloitetuista yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevista lainsäädäntöhankkeista. Komission ehdotukset edustavat jo sinänsä kompromissia jäsenmaiden eri linjojen välillä, mikä voi edesauttaa sovun syntymistä suhteellisen nopeasti.

Nopean sovun saavuttaminen on toivottavaa, mutta sen ei tule tapahtua nihkeimmin yhteisvastuuseen suhtautuvien maiden ehdoilla.

Helsingissä 19.11.2020

Saila Heinikoski

VTT, FM, vanhempi tutkija

Euroopan unioni -tutkimusohjelma

Ulkopoliittinen instituutti

PL 425, 00101 Helsinki